



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

## **JUROS NO SISTEMA FINANCEIRO**

**Análise crítica dos limites normativos e jurisprudenciais para  
cobrança de juros no âmbito das regras gerais do sistema  
financeiro nacional**

Autor: Ivan André Pacheco Rogedo

Orientador: Professor Othon de Azevedo Lopes

Brasília - 2014

FD/UNB	
<b>Ivan André Pacheco Rogedo – Juros no Sistema Financeiro</b>	

Ivan André Pacheco Rogedo

**JUROS NO SISTEMA FINANCEIRO**

**Análise crítica dos limites normativos e jurisprudenciais para  
cobrança de juros no âmbito das regras gerais do sistema  
financeiro nacional**

Monografia apresentada à  
UnB como requisito parcial de  
conclusão de curso de  
Bacharel em Direito

Orientador: Professor Othon de Azevedo Lopes

Brasília - 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

Faculdade de Direito

Monografia apresentada à  
UnB como requisito parcial de  
conclusão de curso de  
Bacharel em Direito.

Aprovado em      de julho de 2014

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Othon de Azevedo Lopes

---

Professor

---

Professor

## RESUMO

Dada a relevância econômica do tema juros, esse trabalho se propôs a examinar os limites normativos e jurisprudenciais para cobrança de juros no âmbito das regras gerais do sistema financeiro nacional. A legislação brasileira evoluiu da proibição total de cobrança de juros, Brasil colonial, para a livre pactuação entre as partes, Brasil imperial. Atualmente, vige um sistema misto, com teto normativo para agentes não integrantes do sistema financeiro nacional (SFN) e ausência de limites, salvo casos específicos, para as instituições financeiras. Notou-se que houve a edição de leis e regulamentos com o objetivo de induzir a redução dos juros praticados por essas instituições. Tais medidas lograram reduzir as taxas médias praticadas, mas os *spreads* bancários continuam altos e certas modalidades de crédito possuem juros excessivamente elevados. Tal fato leva o consumidor a buscar repactuação de taxas de juros no âmbito do Judiciário, que intervém nesses contratos, com fundamento no Código de Defesa do Consumidor, utilizando como critério de averiguação de abusos a taxa de juros média divulgada pelo Banco Central do Brasil. Verificou-se que esse critério não é boa medida para a identificação de abusos. Conclui-se que o tratamento legislativo e regulatório dado à questão dos juros no âmbito do sistema financeiro nacional, bem como as intervenções do Poder Judiciário nos casos concretos não são suficientes e adequados para corrigir e coibir abusos praticados, deixando o consumidor, usuário do sistema bancário, sem a adequada proteção e contrariando o mandamento constitucional de que o SFN deve servir aos interesses da coletividade.

Palavras-chave: Juros. Usura. Crédito. Empréstimo. Bancos. Spread.

## **ABSTRACT**

Given the economic importance of the topic interest, this study proposes to examine the normative and jurisprudential limits for interest rates under the general rules of the national financial system. Brazilian law evolved from total prohibition of charging interest, on colonial Brazil, to the free agreement between parties, on imperial Brazil. Currently, prevails a mixed system, with normative ceiling for nonmembers agents of the national financial system (SFN) and no limits, except in specific cases, to financial institutions. It has been noted that laws and regulations were issued with the aim of inducing the reduction of interest charged by these institutions. These measures have succeeded in reducing the average rates charged, but banking spreads remain high and certain types of credit have excessively high interest rates. This fact leads consumers to seek renegotiation of interest rates within the judiciary, which intervenes in these contracts, based on the consumer defense code, using as the investigation criterion of abuse the average interest rate published by Central Bank of Brazil. It has been found that this criterion is not a good measure for abuse identification. The study comes to the conclusion that the legislative and regulatory treatment given to interest within the national financial system, as well as the interventions of the judiciary in specific cases, are not sufficient and appropriate to correct and curb abuses, leaving consumer, banking system user, without proper protection, and being contrary to the constitutional mandate that the national financial system should serve the interests of the collectivity.

Keywords: Interest rates. Usury. Credit. Loan. Bank. Spread.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

a.a. – ao ano

Adin – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. - Artigo

Bacen – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CCo/1850 – Código Comercial de 1850

CC – Código Civil

CCB – Cédula de Crédito Bancário

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CET – Custo Efetivo Total

Cetip – Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

CN – Congresso Nacional

CNPC – Conselho Nacional de Previdência Complementar

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

Consif – Confederação Nacional das Instituições do Sistema Financeiro

Copom – Comitê de Política Monetária do Banco Central

CPC – Código de Processo Civil

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CTN – Código Tributário Nacional

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DI – Depósito Interfinanceiro

EC – Emenda Constitucional

IF – Instituição Financeira

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

PDT – Partido Democrático Trabalhista

Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar

REsp – Recurso Especial

Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SFN – Sistema Financeiro Nacional

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

Susep – Superintendência de Seguros Privados

Tx – taxa



## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2. CAPÍTULO I – JUROS, EVOLUÇÃO LEGISLATIVA</b>	<b>9</b>
2.1 BRASIL COLÔNIA	9
2.2 BRASIL IMPÉRIO	11
2.3 BRASIL REPÚBLICA	12
2.4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	18
<b>3. CAPÍTULO 2 – REGULAÇÃO DOS JUROS PRATICADOS PELOS BANCOS COMERCIAIS</b>	<b>27</b>
3.1 ESTRUTURA DO SFN	27
3.2 TAXA DE JUROS	31
3.3 MEDIDAS LEGISLATIVAS E REGULATÓRIAS INCIDENTES SOBRE OS JUROS	34
3.3.1 CUSTO DE INADIMPLÊNCIA	35
3.3.2 LUCRO OU <i>SPREAD</i> LÍQUIDO	36
3.3.3 CUSTO TRIBUTÁRIO	38
3.4 IMPACTO DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS E REGULATÓRIAS	38
<b>4. CAPÍTULO 3 – O STJ E O STF E O JUROS PRATICADOS PELOS BANCOS COMERCIAIS</b>	<b>41</b>
4.1 FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO JUDICIAL – CDC E CONTRATOS BANCÁRIOS	41
4.2 CRITÉRIO DE ABUSIVIDADE DA TAXA DE JUROS	44
4.3 CRÍTICA AO CRITÉRIO DE REVISÃO JUDICIAL	46
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>52</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>54</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O crédito é mecanismo essencial para o desenvolvimento de economias capitalistas, fundamental para o bem estar das famílias e para a expansão da atividade empresarial.

Grandes crises, porém, também são causadas por questões relacionadas ao crédito. A economia mundial foi arrastada a anos de recessão econômica e empobrecimento em massa por problemas relacionados aos créditos imobiliários americanos, em razão de um sistema creditício excessivamente liberal, pouco regulamentado e fiscalizado.

No Brasil, o crédito vem sendo ampliado a níveis recordes. O crescimento econômico alcançado nos últimos anos decorreu, entre outras razões, do aumento da demanda no mercado consumidor interno, explicado também pela ampliação do crédito, seja pelo acesso facilitado à parte da população com menor poder aquisitivo, seja pelo aumento do endividamento de quem já dispunha de crédito.

Se por um lado o aumento do crédito beneficiou o aumento da atividade econômica, por outro lado gerou um maior endividamento das famílias, o que aumenta o risco de inadimplência e o risco sistêmico decorrente de crises ligadas ao crédito.

Esses riscos são maiores em razão da cobrança, por parte de instituições financeiras nacionais, de taxas de juros superiores a 400% ao ano com capitalização mensal, bastante comum em dívidas relacionadas a cartões de crédito.

O presente trabalho objetiva identificar se a legislação brasileira, Constituição Federal, Código Civil, Código de Defesa do Consumidor e outras Leis Especiais, Decretos e Regulamentos do Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil e

sistema judiciário são suficientes para estabelecer limites e punições para a cobrança abusiva de juros pelos bancos comerciais no âmbito das regras gerais do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Para isso, o primeiro capítulo trata da limitação da taxa de juros e da prática do anatocismo na constituição, leis e regulamentos no Brasil, inclusive entendimentos do STF, desde o Brasil colonial até a atualidade, explicitando as regras gerais existentes para os bancos comerciais e para os agentes externos ao Sistema Financeiro Nacional.

O segundo capítulo descreve sucintamente o Sistema Financeiro Nacional, estuda aspectos teóricos que influenciam no nível dos juros e identifica as medidas legislativas e regulatórias adotadas pelo Congresso Nacional, Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil na regulação e indução dos juros praticados pelos bancos comerciais.

O terceiro capítulo mostra a forma como o STJ tem decidido sobre abusos na cobrança de juros pelo sistema financeiro nacional, identifica o fundamento legal para a intervenção judicial nos contratos e o critério adotado para identificar e corrigir casos de abusos, além de realizar uma análise crítica sobre esse critério.

Por fim, conclui-se sobre a suficiência ou não da legislação, regulação imposta pelo CMN e Bacen e intervenções do judiciário com o objetivo de garantir a prática de juros sem o cometimento de abusos, por parte dos bancos comerciais.

## **2. CAPÍTULO I – JUROS, EVOLUÇÃO LEGISLATIVA**

O presente capítulo estuda a evolução legislativa, no Brasil, desde o período colonial até os dias de hoje, sobre a questão dos juros, essencialmente quanto à sua limitação, examinando constituições, leis, decretos e entendimentos do STF.

### **2.1 Brasil Colônia**

O direito vigente no Brasil Colonial derivava de sua metrópole, Portugal. Destaque para as Ordenações Filipinas, código que consolidou as Ordenações Manuelinas com as leis extravagantes então em vigência naquela metrópole, confeccionada durante o reinado de Filipe I, em 1595, entrando em vigor em 1603, no período do governo Filipe II.

Essa norma seguia a estrutura dos Decretais de Gregório IX, dividindo-se em cinco livros que continham títulos e parágrafos: (I) Direito Administrativo e Organização Judiciária; (II) Direito dos Eclesiásticos, do Rei, dos Fidalgos e dos Estrangeiros; (III) Processo Civil; (IV) Direito Civil e Direito Comercial; (V) Direito Penal e Processo Penal (MACIEL 2006).

Boa parte do livro IV permaneceu em vigência no Brasil até 1916, com a edição do Código Civil de Beviláqua. O Livro IV, em seu Título LXVII, dispunha, entre outras coisas, sobre “contratos usurários”. Sofrendo forte influência da visão cristã e do direito canônico, proibia a usura, isso é o empréstimo a juros.

Livro 4

TITULO LXVII

Dos contratos usurários

Nenhuma pessoa, de qualquer stado e condição que seja, dê ou receba dinheiro, prata, ouro, ou qualquer outra quantidade pesada, medida, ou contada á usura, por que possa haver, ou dar alguma vantagem, assi per via de emprestimo, como de qualquer outro contracto, de qualquer qualidade, natureza e condição que seja, e de qualquer nome que possa ser chamado.

E o que houver de dar o dito ganho, perca outro tanto, como foi o principal, que recebeu, e mais não. E se o devedor tiver já paga alguma crescença, ser-lhe-ha descontada do que havia de pagar, convem a saber, do outro tanto, como o principal, e tudo para a Coroa de nossos Reinos, a qual pena haverá, cada vez que nisso for comprehendido, e lhe for provado. (Portugal, 1603)

Embora essa regulamentação geral tenha ficado em vigor até 1832, diversas leis, em verdade alvarás expedidos por reis, trataram desse assunto. Foi editado, em Portugal, em 14 de fevereiro de 1609, alvará que proibiu dar-se dinheiro a risco a quaisquer embarcações, homens e oficiais que vierem ou que forem para as Índias (Portugal, 1609), restrição esta posteriormente ampliada pelo alvará de 23 de agosto de 1623, que estendeu essa proibição para alcançar além das Índias, qualquer destino ou origem ultramar (Portugal, 1623).

Com o decorrer do tempo e o fortalecimento do comércio e da classe burguesa, começaram a surgir exceções à proibição de cobranças de juros. É editado em Portugal, em 11 de maio de 1655, alvará que regulamenta o modo como os homens do mar poderiam dar e tomar dinheiro a risco e, em 1757, proíbe-se dar-se dinheiro a juros que exceda cinco por cento ao ano, no comércio realizado, exceto o oriundo da Ásia (Portugal, 1757).

Em 1810, o Príncipe Regente, D. Pedro I, já no Brasil, edita Alvará alterando a regra vigente:

Alvará de 5 de maio de 1810

...que da publicação deste em diante seja lícito dar dinheiro por qualquer prêmio, ou outros fundos a risco para todo o commercio maritimo qualquer que seja o logar ou porto de destino das embarcações em que os embarcarem, pelo premio que puderem ajustar, sem restricção de quantia, ou de tempo...

A edição desse Alvará atendeu a solicitação da junta de comércio, agricultura, fábricas e navegação, e revogou, no que se refere ao comércio marítimo, as regras estabelecidas nas Ordenações Filipinas e no Alvará de 1757 (Brasil, 1810).

## **2.2 Brasil Império**

A Assembléia Geral do Brasil, em 1832, revogou, por fim, na totalidade, as Ordenações Filipinas, no que diz respeito às limitações de juros e deixa livre às partes o ajuste de seu valor. Estabelece ainda que, na ausência de prévio ajuste, vigora taxa de seis por cento ao ano.

Lei de 24 de outubro de 1832

Art. 1º O juro ou premio de dinheiro, de qualquer especie, será aquelle que as partes convencionarem.

Art. 2º Para prova desta convenção é necessaria escriptura publica, ou particular, não bastando nunca a simples prova testemunhal.

Art. 3º Quando alguém fôr condemnado em Juizo a pagar juros que não fossem taxados por convenção, contar-se-hão a 6% ao anno.

Art. 4º Ficam revogadas as Leis e disposições em contrario. (Brasil, 1832)

O Código Comercial de 1850 (CCo/1850) disciplinou em mais de 30 dispositivos, questões relacionadas a juros. Em inúmeros artigos estabelece obrigações de pagamento de juros (arts. 180, 185, 206, 213, 215, etc), juros de mora (art. 204, 249 e

289), possuindo o Título XI dedicado ao juro mercantil, “DO MÚTUO E DOS JUROS MERCANTIS” (Código Comercial 1850).

Em essência, mantêm-se as liberdades de ajustes de taxas, mas disciplina alguns tipos de limitações, como se pode observar no art. 248:

Código Comercial de 1850

Art. 248 – Em comércio podem exigir-se juros desde o tempo do desembolso, ainda que não sejam estipulados, em todos os casos em que este código são permitidos ou se mandam contar. Fora destes casos, não sendo estipulados, só podem exigir-se pela mora no pagamento de dívidas líquidas, e nas ilíquidas só depois da sua liquidação.

Havendo estipulação de juros sem declaração do quantitativo, ou do tempo, presume-se que as partes convieram nos juros da lei, e só pela mora.

Inova na proibição de cobrança de juros sobre juros.

Art. 253 – É proibido contar juros de juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos liquidados em conta corrente de ano e ano.

Depois que em juízo se intenta ação contra o devedor, não pode ter lugar a acumulação de capital e juros.

Este Código de 1850 foi, portanto, a primeira lei vigente no Brasil que proibiu a cumulação de juros sobre juros em período inferior a um ano e estabeleceu inúmeros regramentos tornando obrigatório o pagamento de juros na ocorrência de inadimplementos específicos.

## **2.3 Brasil República**

O Código Civil de 1916 (CC/1916) manteve à livre disposição das partes o ajuste da taxa de juros. Tratou em um capítulo exclusivo a questão dos juros legais, “CAPÍTULO XV – Dos Juros Legais” e estabeleceu que o juro legal é de seis por cento ao ano e que ele seria aplicado quando não houver prévio ajuste pelas partes, *in verbis*:

CC/1916

Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano.

Art. 1.063. Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada.

(...)

Art. 1.262. É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis.

Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização. (Código Civil 1916)

O CC/1916 não faz qualquer proibição de cumulação de juros, diferentemente do CC/1850. Sobre esse aspecto, Clóvis Bevilacqua ensina que:

...Mas a ciência econômica, apreciando melhor a função do crédito, e a natureza dos juros, reprovava toda a intervenção da lei para a regulamentação da taxa dos juros convencionais. O Código Civil adaptou, francamente, essa orientação liberal que, aliás, já viera da lei de 24 de Outubro de 1832, que traduz a influência das ideias de BENTHAM, das quais entendem alguns que se desviou o Código Comercial, art. 253, proibindo o anatocismo, ou capitalização dos juros. (BEVILACQUA 1955)

O Decreto 22.626/1933 (Lei da Usura) veio a alterar essa realidade de liberdade de pactuação das taxas de juros. O referido



decreto foi editado pouco tempo depois da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em período recessivo, em que havia crise de confiança, baixa liquidez e pouquíssimo crédito.

A situação do setor produtivo brasileiro foi ainda mais agravada, na medida em que, no ano de 1933, ocorreu produção recorde de café e pouca demanda externa, desse que era o principal produto brasileiro, aumentando a necessidade de crédito e retenção de novos estoques (FURTADO 2007, JANTALIA 2012).

A confluência desses fatores levaram à escassez de oferta de crédito e à alta demanda por crédito, resultando na prática de elevadas taxas de juros.

Uma das medidas adotadas, pelo então Governo Provisório de Getúlio Vargas, para superação da crise instalada, foi a edição da Lei da Usura (Lei da Usura 1933), na tentativa de barateamento do crédito. O preâmbulo desse decreto já é bastante esclarecedor:

Decreto 22.626/1933

Considerando que todas as legislações modernas adotam normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura;

Considerando que é de interesse superior da economia do país não tenha o capital remuneração exagerada impedindo o desenvolvimento das classes produtoras:

A Lei da Usura veda a fixação de juros em valores superiores ao dobro da taxa legal estabelecida no CC/16 (6% aa), limitando essa taxa, portanto, a doze por cento ao ano. Revive a proibição de contar juros sobre juros, existente no CC/1850. Limita os juros de mora a um por cento. Cria punições severas à prática da usura.

Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Cod. Civil, art. 1.062).  
(...)

Art. 4º E' proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano.

Art. 5º Admite-se que pela móra dos juros contratados estes sejam elevados de 1 % e não mais.

(...)

Art. 13. E' considerado delito de usura, toda a simulação ou prática tendente a ocultar a verdadeira taxa do juro ou a fraudar os dispositivos desta lei, para o fim de sujeitar o devedor a maiores prestações ou encargos, além dos estabelecidos no respectivo título ou instrumento.

Penas – Prisão por (6) seis meses a (1) um ano e multas de cinco contos a cinquenta contos de réis. No caso de reincidencia, tais penas serão elevadas ao dobro.

Essa lei marca uma mudança de regramento, no Brasil, que vigerá por muito tempo. Essa matéria, pouco tempo depois, ganha força constitucional, pois é explicitamente tratada no art. 117, Parágrafo Único, da Constituição de 1934, “É proibida a usura, que será punida na forma da lei.” (Constituição 1934). A Lei da Usura foi, portanto, recepcionada por essa constituição e regulamentou o retrocitado parágrafo único.

A Constituição de 1937 (CF/37) manteve a mesma linha da constituição anterior e estabeleceu no art. 142 que “a usura será punida”. Sob a égide dessa constituição, editou-se o Decreto-Lei 869/1938, que tipificou a usura como crime contra a economia popular. Vale observar que a CF/37, em seu art. 141, equipara os crimes contra economia popular a crimes contra o Estado, determinando que a legislação comine penas graves e processos e julgamentos adequados à pronta e segura punição (Constituição 1937).

Dessa feita, o Decreto-lei 869/1938 assim estabeleceu:

Art. 4º Constitue crime da mesma natureza [crime contra a economia popular] a usura pecuniária ou real, assim se considerando:

a) cobrar juros superiores à taxa permitida por lei, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa;

b) obter ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade da outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

Pena: 6 meses a 2 anos de prisão celular e multa de 2:000\$000 a 10:000\$000.

(...)

§ 3º A estipulação de juros ou lucros usurários será nula, devendo o juiz ajustá-los à medida legal, ou, caso já tenha sido cumprida, ordenar a restituição da quantia paga em excesso, com os juros legais a contar da data do pagamento indevido. (Decreto-lei 869, 1938)

A Constituição de 1946 também determina punição à usura em seu art. 154: “A usura, em todas as suas modalidades, será punida na forma da lei.” (Brasil, 1946).

O STF, em 1963, edita a Súmula 121 que veda a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada, tendo como base o art. 4º da Lei da Usura. Trata-se da vedação ao anatocismo. (Súmula STF 121, 1963)

Durante o Regime Militar, houve importantes modificações legislativas, alterando o campo de incidência da Lei da Usura. A razão disso seria que “na visão dos próceres do movimento de 1964, a Lei da Usura constituía um empecilho ao desenvolvimento do mercado de capitais no País.” (JANSEN 2002, p. 29).

Nesse sentido, foi editada a Lei 4.595/1964 que dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco

Central do Brasil (Bacen), definiu a composição do Sistema Financeiro Nacional (SFN), entre outras coisas.

No que se refere especificamente a juros, o art. 4º, Inciso IX, dessa lei atribuiu competência ao CMN para limitar as taxas de juros, como se segue:

Lei 4.595/1964

Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: *[Caput alterado pela Lei 6.045/1974]*

[...]

IX - Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover:

- recuperação e fertilização do solo;
- reflorestamento;
- combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais;
- eletrificação rural;
- mecanização;
- irrigação;
- investimento indispensáveis às atividades agropecuárias; (Lei 4.595, 1964)

Segundo o STF, essa lei revogou parte da Lei da Usura, retirando o limite de o dobro dos juros legais no que se refere às entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN), já que somente o CMN, por meio de seu braço executivo, o Bacen, poderia limitar a cobrança de juros.

Tal entendimento foi firmado em 1977, pela Súmula 596, que teve a seguinte redação:

STF Súmula 596

Juros nos Contratos - Aplicabilidade em Taxas e Outros Encargos em Operações por Instituições Públicas ou Privadas que Integram o Sistema Financeiro Nacional

As disposições do Decreto 22.626 de 1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. (Súmula STF 596, 1977)

O CMN, por meio da Resolução 389/1976 publicada pelo Bacen, resolveu que “... as operações ativas dos bancos comerciais serão realizadas, a partir desta data, a taxas de mercado.”. Essa regra geral prevalece até hoje, não havendo, portanto, limites estabelecidos para a cobrança de juros por parte do CMN no SFN, a não ser em casos especiais com disciplinamentos específicos.

Ressalte-se que os limites impostos pela Lei da Usura continuaram válidos para as operações de crédito realizadas fora do Sistema Financeiro Nacional.

A Constituição de 1967, bem como a Emenda 1 de 1969 nada dispuseram sobre usura ou juros privados.

## **2.4 Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe em seu texto original inovações a respeito do tema juros. Dedicou o Capítulo IV para o Sistema Financeiro Nacional e define que esse deve servir aos interesses da coletividade. Vai mais além e estabelece que os juros reais não podem ser superiores a doze por cento ao ano, *in verbis*:

Capítulo IV - Do Sistema Financeiro Nacional

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País

e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

[...]

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar. (Constituição Federal 1988)

Ocorre que esse texto constitucional foi tema de ampla controvérsia. O ponto crítico foi a aplicabilidade imediata do dispositivo ou a necessidade de edição de Lei Complementar para torná-lo eficaz.

Fato é que, logo após a edição da CF/88 o Presidente da República, José Sarney, aprovou parecer da Consultoria-Geral da República com força normativa para toda a Administração Pública Federal<sup>1</sup>, com o entendimento de que o referido artigo não era autoaplicável, necessitando de edição de Lei Complementar pelo Congresso Nacional (CN) para a instituição do novo sistema financeiro e para a definição de juros real e crime de usura.

Conclui assim o parecer:

Parecer SR/70

A Constituição, ontem promulgada, propõe-se a criar um Estado de Direito voltado à causa social e à justiça. No idealismo jurídico desses propósitos, o legislador constituinte entendeu ser necessária a estruturação, nova estruturação, do sistema financeiro nacional, submetendo-se à mais alta forma de legislação infraconstitucional, a lei complementar, que, pelo

---

<sup>1</sup> A aprovação do Presidente da República de parecer da Consultoria-Geral da República tem caráter normativo para a administração Federal, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento, por força do art. 22, § 2º, do Decreto 92.889/1986.

“**quorum**” qualificado, reúne maior consenso dos representantes da sociedade no Congresso Nacional.

[...]

É, pois, o artigo 192, por inteiro, norma de eficácia limitada e condicionada, dependente de intervenção legislativa infraconstitucional para entrar em vigência. Cumpre, portanto, respeitar a vontade do constituinte e, através dos dois Poderes que compõem o processo legislativo brasileiro, agilizar o previsto projeto de lei complementar, que dará efetiva concreção ao novo mandamento constitucional. (Parecer SR/70 1988)

Ato contínuo à publicação do parecer, a Diretoria do Bacen editou a Circular 1365/1988, com o seguinte conteúdo:

A Diretoria do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 06.10.88, tendo em vista o disposto no artigo 10, incisos V, VIII, IX e XI da Lei nº 4.595, de 31.12.64, nos artigos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 4.728, de 14.07.65, bem como no artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.385, de 07.12.76, e considerando:

[...]

III- Que a segurança jurídica das operações nos mercados financeiros e de capitais é bem jurídico relevante, que reclama tutela enquanto não for elaborada a referida lei complementar;

IV- Que o esclarecimento do regime jurídico dos mercados financeiros e de capitais se impõe pelos equívocos e tumulto que poderiam nascer de diferentes interpretações quanto ao conceito de juro real, inexistente no sistema jurídico brasileiro, ou quanto à abrangência das disposições do mencionado artigo 192 e de seus incisos e parágrafos;

VI- Que, exemplificativamente, a inexistência de lei complementar deixa pendendo de solução e de respostas questões como:

a) No tocante à definição de “juros reais”: forma e periodicidade de apuração dos índices de desvalorização da moeda; despesas operacionais, administrativas e tributárias que deverão ou poderão ser consideradas; possibilidade e forma de capitalização de juros;

b) Tratamento a ser dado às operações de crédito direto ao consumidor, preponderantemente realizadas com correção monetária prefixada;

c) Critérios a serem observados em diversas operações financeiras, dependendo de virem ou não a ser consideradas como “concessão de crédito”, a saber:

- emissão de debentures e sua colocação no mercado, por intermédio de instituições financeiras;

- adiantamento sobre operações de câmbio;

- ágios, deságios, prêmios ou descontos em operações de aquisições e cessões de créditos, títulos e contratos com obrigações de pagamento em dinheiro;

- operações no mercado futuro;

- empréstimos tomados no exterior e repasses de recursos externos contratados por pessoas residentes ou domiciliadas no País;

- operações passivas de captação de recursos pelas instituições financeiras por meio de diferentes instrumentos financeiros;

- operações com títulos públicos;

- cobrança de encargos moratórios pelas instituições financeiras, quer em operações próprias, quer como mandatárias de clientes, em serviços de cobrança;

[...]

IX- Que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma da lei, aprovou o Parecer nº SR/70, do Consultor Geral da República, o qual conclui que a eficácia dos preceitos contidos na Constituição, em seu artigo 192, está condicionada à edição da Lei Complementar e que, enquanto não promulgada esta, permanece em vigor o sistema de leis e regulamentos, em



especial os decorrentes da Lei nº 4.595, aplicável ao Sistema Financeiro Nacional;

Decidiu esclarecer que:

Enquanto não for editada a Lei Complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional, prevista no artigo 192 da Constituição da República Federativa do Brasil, as operações ativas, passivas e acessórias das instituições financeiras e demais entidades sujeitas à autorização de funcionamento e fiscalização por parte do Banco Central do Brasil permanecerão sujeitas ao regime das Leis nºs 4.595, de 31.12.64, 4.728, de 14.07.65, 6.385, de 07.12.76 e demais disposições legais e regulamentares vigentes aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional. (Bacen, 1988)

Como se percebe do Parecer SR/70 e da Circular 1365/1988 o Poder Executivo não adotou a limitação imposta pela CF/88, ficando inerte, no aguardo da lei complementar regulamentadora. Manteve-se em uso a regulamentação vigente anteriormente à publicação da CF/88.

Diante dessa situação, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressou com ação direta de inconstitucionalidade (Adin) contra o Parecer SR 70/1988, pretendendo tornar esse ato normativo nulo e, por reflexo, a Circular 1365/1988 do Bacen. Tentou, com isso, tornar autoaplicável o limite constitucionalmente estabelecido de doze por cento de juros reais.

O STF, com relatoria do Ministro Sidney Sanches, em 1993, por maioria apertada (seis votos pela constitucionalidade, quatro contra e um impedido), julga constitucional o Parecer SR/70 e decide pela necessidade de edição de Lei Complementar por parte do CN para tornar eficaz o disposto no art. 192, § 3º, da CF/88. Sua ementa assim discorre:

Adin 4 – Ementa

[...]

6. Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no “caput”, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu parágrafo 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do “caput”, dos incisos e parágrafos do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma.

7. Em consequência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão (parecer da Consultoria Geral da República, aprovado pela Presidência da República e circular do Banco Central), o primeiro considerando não auto-aplicável a norma do parágrafo 3º sobre juros reais de 12% ao ano, e a segunda determinando a observância da legislação anterior à Constituição de 1988, até o advento da lei complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional.

8. Ação declaratório de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria de votos. (STF, 1993)

Consentâneo com este entendimento e tendo em vista grande quantidade de ações ingressadas no judiciário, reivindicando o limite constitucional da taxa de juros real, o STF editou a Súmula 648 em 2003, reafirmando seu posicionamento:

#### Súmula 648

Limitação da Taxa de Juros Reais - Revogação - Aplicabilidade Anterior Condicionada à Edição de Lei Complementar

A norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela EC 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. (Súmula STF 648, 2003)

O Congresso Nacional (CN), em 2003, edita a Emenda Constitucional 40 e altera o *caput* do art. 192, bem como elimina seus parágrafos e incisos. Com isso, o CN retira a regra geral, ainda a espera de regulamentação, que limitava a cobrança de juros reais a doze por cento ao ano. Dessa forma, o art. 192 passa a ter a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Emenda CF 40, 2003)

O Código Civil de 2002 (CC/2002), Lei 10.406/2002, que revogou o CC/1916, tratou em diversos artigos do tema juros. Registra-se a presença da palavra juros 45 vezes em todo CC/2002. Esta lei determina o pagamento de juros em diversos casos, traz um capítulo específico sobre juros legais, trata de juros moratório, define limite de juros nos contratos de mútuo, entre outras coisas.

Em relação ao limite de cobrança de juros nos contratos de mútuo o CC/2002 estabelece que:

Art. 591. Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual. (Código Civil 2002)

O retrocitado artigo 406 está no “CAPÍTULO IV – Dos Juros Legais”, e estabelece regulamentação relacionada à omissão contratual no estabelecimento de juros moratórios, na forma que se segue:

Art. 406. Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados

segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

Dessa feita, infere-se que os juros limites aplicados aos contratos de mútuo não podem exceder a taxa de juros de mora utilizada pela Receita Federal no pagamento de impostos. Essa taxa é definida pelo art. 161, § 1º, da Lei 5.172/1966, Código Tributário Nacional (CTN), que dispõe o seguinte:

Art. 161. O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.

§ 1º Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês. (Código Tributário Nacional 1966)

Verifica-se, que a Lei 9.430/1996 estabeleceu outra taxa de juros de mora, em acordo com o disposto no § 1º do art. 161 do CTN. Segundo o parágrafo único do art. 43, combinado com o § 3º do art. 5º daquela lei, os juros moratórios são calculados com base na taxa referencial do Sistema Especial de liquidação e Custódia (Selic) (Lei 9.430, 1996).

A taxa Selic é definida pelo Comitê de Política Monetária do Bacen (Copom), que leva em consideração diversas variáveis macroeconômicas como inflação, câmbio, nível de desemprego, atividade econômica, etc (Circular BCB 3.297, 2005).

Portanto, o CC/2002 estabeleceu que o juro máximo permitido nos contratos de mútuo financeiro são os da Taxa Selic, que variam de tempos em tempos, de acordo com o entendimento do Copom. Verifica-se, entretanto, que o STJ não tem entendimento pacificado a respeito do tema, ora aplicando a taxa Selic, ora o valor de um por cento ao mês.

Faz-se necessário, entretanto, ressaltar que o Código Civil é lei geral, não é aplicável a todos os casos, pois não derogou leis especiais que tratam da matéria de forma diferente, nem Lei Complementar.

Dessa forma, é entendimento pacífico, tanto no STF como no STJ, que os ditames da Lei 4.595/1964, que foi recepcionada como lei complementar, continuam regendo o Sistema Financeiro Nacional e, conseqüentemente, apenas o CMN poderia estabelecer limitações às taxas de juros praticadas no âmbito do SFN, o que não ocorreu como regra geral.

Dentro do SFN, existem leis especiais que regem certos tipos específicos de relações contratuais de crédito como por exemplo, os títulos de crédito industrial (Decreto-lei 413/1969), as cédulas de crédito comercial (Lei 6.840/1980), as cédulas de crédito à exportação (Lei 6.313/1975), as cédulas de crédito bancário (Lei 10.931/2004) e os contratos de crédito rural (Lei 9.138/1995) que possuem disciplina diferente da regra geral de juros de livre negociação, mas igualmente não foram alcançadas pela normatização dada pelo CC/2002.

Em relação à Lei da Usura, entende-se que seu art. 1º foi derogado, já que colide frontalmente com o art. 591 c/c art. 406 do CC/2002. Ressalva-se, entretanto que esta lei não estabeleceu regramentos relativos ao anatocismo, considerando-se válidos e em vigência a proibitiva existente no art. 4º daquela lei.

No tocante às regras gerais do Sistema Financeiro Nacional, portanto, vale a livre negociação da taxa de juros entre as partes.

### **3. CAPÍTULO 2 – REGULAÇÃO DOS JUROS PRATICADOS PELOS BANCOS COMERCIAIS**

O presente capítulo objetiva estudar o Sistema Financeiro Nacional (SFN), seus componentes e órgãos reguladores e fiscalizadores, especialmente os que tratam da regulação dos bancos comerciais, e identificar ações legislativas e regulatórias para a diminuição das taxas de juros praticadas por seus integrantes no âmbito específico do sistema bancário, no que concerne à intermediação financeira realizada pelos bancos comerciais sob a égide das regras gerais.

Não serão examinadas legislações específicas que regulamentam situações especiais no mercado de crédito, como os títulos de crédito industrial, títulos de crédito comercial, cédulas de crédito à exportação, cédulas de crédito bancário, contratos de crédito rural, entre outras.

#### **3.1 Estrutura do SFN**

Conforme evidenciado no Capítulo I, as instituições integrantes do SFN estão submetidas a regramento, em relação aos juros, diferente do instituído no Código Civil e demais leis ordinárias. Dessa forma, torna-se importante fazer algumas considerações sobre o SFN.

A CF/88 dedica um capítulo com único artigo (Capítulo IV, art. 192) ao SFN e estabelece que este deverá ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, na forma de leis complementares.

A omissão do legislador na edição de leis complementares regulamentadoras implica a utilização de legislação pretérita à CF/88 para definir e nortear o funcionamento do SFN.

Dessa forma, a Lei 4.595/1964 foi recepcionada pela CF/88, como lei complementar, e estrutura e regula o SFN, que é constituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (Bacen), Banco do Brasil S.A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais instituições financeiras públicas e privadas.

Ressalte-se que o setor de serviços financeiros experimentou grande evolução e aumento de complexidade ao longo dos últimos anos. Por isso, o SFN não se restringe ao setor bancário, embora seja o seu principal alicerce. Fato é que diversos segmentos específicos, destacados do mercado financeiro, foram objeto de tratamento legislativo superveniente, ampliando as entidades abrangidas pelo SFN.

Estruturalmente, o SFN pode ser subdividido em entidades normativas, supervisoras e operacionais.

As entidades normativas são o CMN, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o Conselho Nacional de Previdência Privada Complementar (CNPC) e estabelecem a política setorial a ser seguida, têm objetivos estratégicos e se ligam diretamente ao Presidente da República.

As entidades supervisoras são o Bacen, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) possuem funções executivas, como a implementação das políticas e resoluções expedidas pelos órgãos normativos, regulação e fiscalização das entidades participantes do SFN.

As entidades operacionais são as demais instituições financeiras, monetárias ou não, oficiais ou não, como também demais instituições auxiliares, responsáveis, entre outras atribuições, pelas intermediações de recursos entre poupadores e tomadores ou pela prestação de serviços (CVM, 2014).

Observa-se que a Lei 4.595/1964 traz uma primeira definição de instituição financeira:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Essa definição, todavia, encontra-se desatualizada e já não alcança todos os integrantes do SFN.

Fabiano Jantalia, define o sistema financeiro como:

... o conjunto de instituições, operações e normas que viabilizam a intermediação financeira, a transferência de recursos entre os agentes econômicos, ou, ainda, a proteção de interesses financeiros desses mesmos agentes. O sistema financeiro compreende, assim, não apenas as instituições que nele operam, mas também os órgãos e entes reguladores e supervenientes. (JANTALIA 2012, 113)

Esse mesmo autor segmenta o SFN em: mercado financeiro em sentido estrito, constituído pelo mercado monetário ou interbancário, mercado de câmbio e mercado de crédito; mercado de capitais; mercado de seguros privados; mercado de capitalização e; mercado de previdência complementar (JANTALIA 2012, 113-116).

Para o presente trabalho, serão detalhados apenas os órgãos e instituições que se relacionam com o tema objeto de estudo, CMN, Bacen e bancos comerciais.



O CMN foi criado pela Lei 4.595/1964 e é o órgão máximo estratégico responsável por formular a política da moeda e do crédito de forma a regular valor interno e externo da moeda, orientar a aplicação dos recursos pelas instituições financeiras, zelar pela liquidez e solvência dessas instituições e coordenar as políticas monetárias, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública (arts. 2º e 3º).

O CMN é composto pelo Ministro da Fazenda, na qualidade de Presidente, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Bacen, e delibera em reuniões mensais, por meio de resoluções (art. 8º da Lei 9.069/1995).

Entre as diversas competências atribuídas ao CMN, destacam-se, para os fins deste trabalho, disciplinar o crédito em todas as modalidades e as operações creditícias, regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como aplicar as penalidades previstas e limitar, sempre que necessário, as taxas de juros e quaisquer forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros (art. 4º, incisos VI, VIII e IX, da Lei 4.595/1964).

O Bacen, autarquia federal criada pela mesma lei 4.595/1964, é o braço executivo do CMN e é responsável por fazer cumprir as normas expedidas por esse Conselho, cabendo-lhe, entre outras atribuições, exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, exercer a fiscalização das instituições financeiras, aplicar as penalidades previstas, bem como exercer permanente vigilância nos mercados financeiros sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados (arts. 8º, 9º, 10º, Incisos VI, IX, 11º, Inciso VII, da Lei 4.595/1964).

Cabe ao Bacen, ainda, regular “as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos

com a aplicação da pena, nos termos da lei.” (Art. 18, § 2º, da Lei 4.595/1964).

O Bacen, além da supervisão e da fiscalização realizada sobre o SFN, exerce atividade normativa, pois regulamenta as resoluções emitidas pelo CMN e, para isso, emite, circulares e cartas-circulares, detalhando procedimentos e estabelecendo regramentos a serem observados e cumpridos pelos agentes financeiros (Regimento Interno Bacen 2005).

As instituições financeiras integrantes do SFN, objeto deste estudo, são os bancos comerciais, que se sujeitam a regulação do Bacen, são entidades operacionais do SFN e possuem personalidade jurídica de direito privado com finalidade lucrativa.

### **3.2 Taxa de Juros**

Para o entendimento completo das medidas legislativas e regulatórias adotadas para a diminuição das taxas de juros praticadas pelos bancos comerciais, fazem-se necessárias, preliminarmente, explicações a respeito da composição da taxa final de juros.

A taxa de final de juros, entendida como a efetivamente praticada pelos bancos em cada tipo de modalidade do crédito, pode ser decomposta em dois componentes principais: a taxa de captação e o spread bancário.

$$\textit{Juros final} = \textit{tx captação} + \textit{spread bancário}$$

A taxa ou custo de captação é o custo na obtenção pelo banco dos recursos financeiros que serão emprestados. Eles podem ser de origem própria ou de terceiros. A atividade bancária se caracteriza essencialmente pela captação de recursos de terceiros, via depósitos a vista e ou de outros agentes poupadores, participantes ou não do próprio SFN.

Em tese, o banco precisa oferecer remuneração adequada aos poupadores de forma a atraí-los e exercer a custódia dos valores recebidos. Influenciam a taxa de captação aspectos sistêmicos e individuais.

Em relação aos sistêmicos, podem-se citar o nível de desenvolvimento econômico do país, o nível da taxa de juros de referência (Selic), taxas de redesconto, nível geral de confiança no sistema bancário, inflação, liquidez global, regras gerais de securitização e garantias, entre outros.

Em relação aos individuais, citam-se os riscos associados à instituição bancária captadora, que dependem do porte da instituição, nível de alavancagem, qualidade dos ativos, credibilidade, histórico, índices de liquidez, eficiência, entre outros.

Se os riscos sistêmicos são uniformes para as instituições como um todo, pertencentes ao país, os riscos individuais variam e resultam em taxas de captação diferentes entre os bancos pertencentes ao mesmo sistema.

O principal índice de medição dos custo de captação de recursos pelas instituições financeiras é a taxa aplicável aos depósitos interfinanceiros (Taxa DI-Cetip). Essa taxa possui grande correlação com a taxa Selic, que é considerada uma taxa livre de risco e, por isso, referência na captação de recursos.

O *spread* bancário, segundo item da equação determinante dos juros final praticado, é matematicamente a diferença entre o custo de captação e a taxa final de juros praticada pelo banco nos empréstimos ou, ainda, parcela adicional à taxa de captação.

O *spread* contém basicamente diversos custos inerentes ao funcionamento da própria instituição financeira (IF) para viabilizar o empréstimo, bem como sua lucratividade.

Identificam-se os seguintes elementos do spread, segundo metodologia desenvolvida pelo Bacen nos Relatórios Anuais de

Economia e Crédito: custos administrativos, custos tributários, custos compulsórios, custos de inadimplência e lucro da operação.

$$\text{Spread} = \text{custos adm.} + \text{custos trib.} + \text{custo inadimp.} + \text{custos comp.} + \text{lucro}$$

Os custos administrativos referem-se às despesas incorridas pela IF no seu próprio funcionamento, como pessoal, manutenção, aluguel, material de escritório, comunicação, energia, etc.

Os custos tributários decorrem tanto das operações de crédito (IOF) como dos diversos outros tributos e contribuições ligadas ao desempenho da atividade econômica, como por exemplo: imposto de renda sobre o lucro, contribuição social sobre o lucro líquido, PIS/Cofins, contribuições previdenciárias, etc.

Os custos compulsórios referem-se a transferências obrigatórias realizadas pelos bancos captadores ao banco central, atendendo a medidas de política monetária ou de segurança sistêmica. Exemplo disso são os depósitos compulsórios, as contribuições ao fundo garantidor de crédito, entre outras. Embora essas despesas estejam associadas à captação de recursos, o Bacen, a fim de melhor estudar suas consequências, as incluiu no spread.

Os custos de inadimplência referem-se ao risco associado ao não recebimento do valor emprestado. É que nem todos os devedores honrarão o compromisso de pagamento da dívida contraída com o banco. Como o banco precisa saldar seus compromissos assumidos na captação dos recursos, ele incorporará na taxa de juros cobrada um valor necessário para cobrir os empréstimos inadimplidos.

O lucro ou *spread* líquido corresponde ao valor que irá reverter em benefício da instituição financeira, remunerando os seus sócios. Vale observar que vários fatores influenciam na definição dessa última parcela, como por exemplo o nível de concorrência do mercado, o nível de oferta e demanda de moeda da economia, o nível de informação do consumidor, etc.

### 3.3 Medidas Legislativas e Regulatórias Incidentes sobre os Juros

Embora o CN e o CMN não tenham estipulado qualquer regra geral limitadora dos juros praticados no âmbito do SFN, a elevada taxa de juros e *spread* bancário têm sido objeto de inúmeras medidas legais e regulamentares objetivando a indução de sua redução. Buscou-se, para isso, atacar as variáveis constituintes dos juros, isto é, custos administrativos, custos tributários, custos compulsórios, custos de inadimplência, lucro e o próprio custo de captação (sistêmico e individual).

O Bacen vem de longa data realizando estudos sobre o tema. Em 1999, lançou o Projeto Juros e *Spread* Bancário, com o objetivo de buscar a diminuição das taxas de juros praticadas no Brasil. Em sua primeira publicação, o assunto foi assim introduzido:

As taxas de juros brasileiras estão atualmente entre as mais elevadas do mundo. Isso deve-se, em parte, às condições macroeconômicas que caracterizaram o período recente, e que hoje começaram a reverter-se. No entanto, essa é só parte da explicação, pois a diferença entre as taxas de juros básicas (de captação) e as taxas finais (custo ao tomador), a qual denominamos de “spread”, também tem sido expressiva, como demonstram as taxas de juros cobradas nos empréstimos. Não obstante os spreads já terem caído relativamente aos picos observados em 1995, ainda permanecem em patamares bastante elevados. (Bacen, 1999)

Em 1999, segundo o referido estudo, o custo médio do crédito destinado à pessoa física era de 119% a.a., sendo que a taxa de captação era de 21% a.a. e o spread 98% a.a..

Na tentativa de reduzir a taxa de juros e especialmente o *spread* praticado no Brasil, foram editadas diversas medidas legislativas e regulatórias.

### **3.3.1 Custo de Inadimplência**

Em relação ao custo de inadimplência, merecem destaque medidas que aumentaram o nível de garantia de recebimento dos bancos. Citam-se:

- Edição da Resolução 2.933/2002 do CMN, autorizou a realização de operações com derivativos de crédito, permitindo a redução e transferência de riscos a outras instituições financeiras (CMN, 2002);

- Edição da Lei 10.820/2003, que dispôs sobre a autorização do desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos (Brasil, 2003);

- Edição da Lei 10.931/2004, que dispôs sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e definiu que, nas ações judiciais que tenham por objeto obrigação decorrente de empréstimo, financiamento ou alienação imobiliária, o valor incontroverso deverá continuar a ser pago. Institui também a Cédula de Crédito Bancário (CCB), que trouxe procedimento mais ágil para a cobrança de créditos inadimplidos (Brasil, 2004);

- Edição da Lei Complementar 118/2005 que alterou a ordem de preferência do crédito tributário em processo falimentar, privilegiando créditos com garantias reais;

- Edição da Lei 11.101/2005 (Lei de Falências), que tornou mais ágeis e flexíveis os procedimentos de recuperação judicial e falência (Brasil, 2005);

- Edição da Lei 11.232/2005, que introduziu o art. 475-J no CPC, transformando o processo de execução em uma fase do cumprimento de sentença, dando maior agilidade às cobranças judiciais (Brasil, 2005);

- Edição da Lei 11.382/2006, que alterou diversos artigos do Código de Processo Civil, alterando as possibilidades de penhora e conferindo maiores garantias de recebimento ao credor (Brasil, 2006);

- Edição da Lei 12.414/2011 (Lei do Cadastro Positivo), que disciplinou a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais e jurídicas, para formação do histórico de crédito (Brasil, 2011).

Essa série de medidas objetivou aumentar as garantias de recebimento de quem empresta, de forma a reduzir o risco de inadimplência, agilizar e facilitar a cobrança judicial e, conseqüentemente, o custo embutido no *spread* para cobrir capital e juros não honrados e despesas de cobrança, relativos aos maus pagadores.

### **3.3.2 Lucro ou *Spread* Líquido**

Em relação ao lucro ou *spread* líquido, merecem destaques as seguintes medidas:

- Divulgação das taxas de juros praticadas pelos bancos. O Bacen vem disponibilizando, desde 1999, as taxas de juros praticadas pelos bancos em suas diversas modalidades de crédito (Bacen, 1999). Tal procedimento sofreu aperfeiçoamentos, ao longo do tempo, e hoje é possível verificar, inclusive, série histórica de juros por instituição e por modalidade de crédito. A Circular 3.567/2011 e a Carta-Circular 3.540/2012 regulamentaram a disponibilização dessas taxas e incrementaram o grau de

detalhamento. O Bacen vem com isso aumentando o nível de informação do consumidor para a escolha de bancos que ofereçam menores taxas e, com isso, acirrando a concorrência para a diminuição do *spread* líquido (Bacen, 2011);

- Edição da Resolução 2.835/2001 do CMN, que dispôs sobre o fornecimento de informações cadastrais de clientes e a divulgação de encargos financeiros cobrados sobre o cheque especial. Essa medida visou munir os clientes de informações bancárias para permitir a negociação e migração para outros bancos (CMN, 2001);

- Edição da Resolução 3.401/2006 do CMN, que dispôs sobre a quitação antecipada de crédito e a obrigatoriedade de fornecimento de informações cadastrais de forma a permitir a portabilidade de dívidas para outros bancos que oferecem juros menores (CMN, 2006);

- Edição da Resolução CMN 3.516/2007, que vedou a cobrança de qualquer tarifa sobre a liquidação antecipada de financiamentos, de forma a facilitar a portabilidade (CMN, 2007);

- Edição da Resolução CMN 3.517/2007, que impôs obrigação de informação do Custo Efetivo Total (CET), expresso em taxa percentual, nas contratações de crédito e arrendamento mercantil. Tal medida tornou transparente e comparável a taxa final de juros praticada pelas instituições financeiras (CMN, 2007);

- Edição da Resolução 3.518/2007, que padronizou a nomenclatura de tarifas, de forma a torná-las comparáveis e transparentes (CMN, 2007).

Percebe-se dessas medidas, a grande preocupação com o aumento da transparência dos juros e tarifas associadas praticados pelas instituições financeiras e a criação de mecanismos facilitadores da portabilidade de empréstimos de forma a possibilitar que o consumidor opte pelo banco que lhe ofereça as



melhores condições, induzindo, com isso, uma competição pelos clientes com base em financiamentos e serviços mais baratos. Evidentemente, foram instrumentos válidos indutores de uma diminuição do lucro bancário nas operações de crédito.

Outra relevante ação que impactou a redução do *spread* líquido foi a ação direta dos bancos públicos, principalmente Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, mas também o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, oferecendo, em diversas linhas de crédito, taxas menores de juros. Essa postura agressiva desses bancos acirrou a competição pelos clientes, refletindo em redução da taxa média praticada em diversos segmentos de crédito.

### **3.3.3 Custo Tributário**

Vale observar que outras medidas também impactaram para a diminuição da taxa de juros, relacionadas ao custo tributário:

- Redução do IOF nas operações com pessoas físicas, de 6% para 1,5% em 1999;
- A extinção da CPMF, em 2008, representou redução do custo compulsório, na medida em que a CPMF incidia em toda e qualquer movimentação bancária, inclusive, empréstimos na alíquota de 0,38% sobre o valor total.

## **3.4 Impacto das Medidas Legislativas e Regulatórias**

Houve substancial redução das taxas médias de juros praticadas no âmbito do SFN ao longo dos últimos 15 anos. A taxa média de juros para pessoa física caiu de 119% a.a., em 2009, para

28% a.a., em 2014, e para pessoa jurídica, foi de 66% médio para 19% no mesmo período.

Embora as medidas retrocitadas tenham colaborado para a diminuição da taxa média de juros praticada no Brasil, vale mencionar que outros fatores também contribuíram para essa significativa redução, como por o exemplo o custo de captação de recursos, que em 1999 estava por volta de 21% a.a. e em 2014 6% a.a., a melhoria das condições macroeconômicas brasileiras, refletindo no menor risco Brasil e menor inflação, expansão do volume de crédito em relação ao PIB, na faixa de 20% para 55% do PIB no mesmo período, proporcionando diluição do custo administrativo do crédito, entre outros fatores.

Mesmo sendo inegável a redução média das taxas de juros, nota-se existir, ainda, um *spread* bancário excessivamente elevado. Em 2014, o custo médio do crédito destinado a pessoa física estava próximo a 28% a.a., com taxa de captação por volta de 6% a.a. e o *spread* em torno de 22% a.a.. (Bacen, 2014)

Além disso, registra-se que a taxa de juros praticada pelos três maiores bancos brasileiros em 2014, para o cheque especial, são de 133,23% a.a. (Banco do Brasil), 167,7% a.a. (Banco Bradesco) e 175,65% a.a. (Banco Itaú Unibanco), número extremamente elevado. Percebe-se também, grande variação nos juros praticados de banco para banco. Nesse segmento de crédito, a menor taxa divulgada pelo Bacen se encontra em 25,74% a.a., enquanto que a maior está em 237,89% a.a. (Bacen, 2014).

Esse problema é encontrado também em outros segmentos de crédito como o crédito pessoal não consignado, que consolida várias modalidades de crédito, incluindo-se o parcelamento de faturas de cartões de crédito, o saque no cartão de crédito, entre outras, no qual se observa variação de 15,26% a.a. e 958% a.a..

Dessa forma, percebe-se que as intervenções legislativas e regulatórias ocorridas lograram promover uma redução substancial

da taxa média de juros, o que não implica dizer que as taxas atualmente praticadas são baixas, haja visto que em 1999 as taxas se encontravam em patamares excessivamente elevados e o *spread* praticado continua, atualmente, significativamente alto. Além disso, certas modalidades creditícias, a despeito de todas as medidas adotadas, situam-se em níveis que podem chegar a quase 1.000% a.a., como o caso do crédito rotativo no cartão de crédito em algumas instituições financeiras.

Como consequência da existência de taxas tão elevadas, o consumidor recorre com frequência ao Poder Judiciário de forma a resguardar seus direitos e pagar taxas de juros menos abusivas. Daí, faz-se necessário o exame das intervenções do Judiciário, essencialmente o STJ e o STF, nesse tema.

## **4. CAPÍTULO 3 – O STJ E O STF E O JUROS PRATICADOS PELOS BANCOS COMERCIAIS**

A ausência de limitações normativas para a fixação da taxa de juros pelos bancos comerciais abriu a possibilidade de cobrança de juros em patamares que, em alguns casos, ultrapassam os 500% a.a.. Essa situação, vem tornando o Poder Judiciário bastante ativo na solução de conflitos entre consumidores e bancos comerciais.

Neste capítulo são analisados os fundamentos da intervenção judicial nesses contratos e os critérios para avaliação da abusividade utilizados pelo STJ.

### **4.1 Fundamentos da Intervenção Judicial – CDC e Contratos Bancários**

A grande maioria das ações judiciais que versam sobre a revisão de taxa de juros pactuada em contratos entre consumidores e bancos comerciais possuem como supedâneo o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei 8.078/1990.

A aplicabilidade do CDC aos serviços bancários ocorre por força do seu art. 3º, § 2º, que assim dispõe:

Lei 8.078/1990

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

[...]

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (Brasil, 1990)

A aplicabilidade desse dispositivo às relações estabelecidas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional foi, inicialmente, bastante contestada pelas instituições bancárias.

O STJ, ante inúmeras ações invocando o CDC, para a revisão de multas moratórias em contratos bancários, editou em 13/5/2004 a Súmula 285 enunciando que “Nos contratos bancários posteriores ao Código de Defesa do Consumidor incide a multa moratória nele prevista.” (STJ, 2004).

Tal enunciado tornou máxima a multa moratória estabelecida no art. 52, § 1º, do CDC, que limitou a 2% do valor inadimplido, contrariando práticas bancárias que impunham penalidades bem mais altas, prenunciando entendimento sobre a aplicabilidade do CDC aos contratos bancários.

Esse entendimento mais abrangente foi finalmente firmado, no âmbito do STJ, por meio da Súmula 297, a qual explicitou que “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.” (STJ, 2004).

A aplicabilidade do CDC aos serviços de natureza bancária foi questionada por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin) interposta pela Confederação Nacional das Instituições do Sistema Financeiro (Consif) em 2001, Adin 2.591.

O STF pronunciou-se, em definitivo sobre o tema, em 2007, com relator original Ministro Carlos Velloso e relato do Acórdão Ministro Eros Grau, pacificando o tema da seguinte forma:

Ementa:

ART. 3º, § 2º, DO CDC. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CF/88. ART. 170, V, DA CF/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor.

2. “Consumidor”, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito.

3. Ação direta julgada improcedente. (STF, 2007)

Vale ainda observar, sobre esse julgamento, que a Suprema Corte reafirma a competência do CMN para o estabelecimento de taxas de juros e do Bacen para fiscalizá-las, evidenciando, todavia, a possibilidade de controle e revisão, em cada caso, pelo Poder Judiciário.

Isto é, fica evidente que, a depender do caso concreto, o juiz poderá alterar a taxa de juros pactuada, quando identificados valores abusivos ou onerosidade excessiva.

Esse controle judicial fundamenta-se essencialmente nos arts. 39, inciso V, e 51, inciso IV, do CDC.

Lei 8.078/1990

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[...]

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

[...]

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

[...]

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

Questão fundamental é saber quando se configura a abusividade da taxa contratada de juros.

#### **4.2 Critério de Abusividade da Taxa de Juros**

A ausência de estabelecimento, por parte do CMN/Bacen e legislador, de uma regra geral de limite de cobrança de juros por parte dos bancos comerciais leva para o Judiciário, na resolução de casos concretos, o problema da identificação de abusos na fixação dessa taxa.

As soluções encontradas pelas cortes e julgadores variam ao longo tempo e, mesmo atualmente, não é uniforme. Por essa razão a análise se centra nos entendimentos expedidos em decisões proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O STJ proferiu importante decisão, REsp 1061530, com relatoria da Ministra Fátima Nancy, em 2008, em sede de recurso repetitivo, art. 543-C do Código de Processo Civil (CPC), na qual assentou diversos entendimentos relevantes atinentes à matéria, *in verbis*:

[...]

I - JULGAMENTO DAS QUESTÕES IDÊNTICAS QUE CARACTERIZAM A MULTIPLICIDADE.  
ORIENTAÇÃO 1 - JUROS REMUNERATÓRIOS

a) As instituições financeiras não se sujeitam à limitação dos juros remuneratórios estipulada na Lei de Usura (Decreto 22.626/33), Súmula 596/STF;

b) A estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano, por si só, não indica abusividade;

c) São inaplicáveis aos juros remuneratórios dos contratos de mútuo bancário as disposições do art. 591 c/c o art. 406 do CC/02;

d) É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que caracterizada a relação de consumo e que a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada - art. 51, §1º, do CDC) fique cabalmente demonstrada, ante às peculiaridades do julgamento em concreto.

[...] (STJ, 2008)

Como se percebe, o STJ reafirma a posição do STF sobre a matéria, orientando os demais juízos a não aplicação das regras estabelecidas no CC/02, na Lei da Usura e no art. 192, § 2º, da CF/88, não regulamentado e posteriormente alterado pela EC 40/2002, aos contratos bancários. Esses entendimentos foram posteriormente sumulados pelo STJ.

#### Súmula 382

A estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano, por si só, não indica abusividade.

#### Súmula 472

A cobrança de comissão de permanência - cujo valor não pode ultrapassar a soma dos encargos remuneratórios e moratórios previstos no contrato - exclui a exigibilidade dos juros remuneratórios, moratórios e da multa contratual.

O retrocitado REsp admite a possibilidade de intervenção judicial para correção da abusividade em casos particulares, mas não detalha, na ementa, critérios a serem utilizados. No voto condutor do Acórdão, proferido pela Ministra Nancy Andrighi, a relatora trata, contudo, desse assunto:



Todavia, esta perquirição acerca da abusividade não é estanque, o que impossibilita a adoção de critérios genéricos e universais. A taxa média de mercado, divulgada pelo Banco Central, constitui um valioso referencial, mas cabe somente ao juiz, no exame das peculiaridades do caso concreto, avaliar se os juros contratados foram ou não abusivos.

[...]

Muitos precedentes indicam que, demonstrado o excesso, deve-se aplicar a taxa média para as operações equivalentes, segundo apurado pelo Banco Central do Brasil (vide, ainda, EDcl no AgRg no REsp 480.221/RS, Quarta Turma, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, DJ de 27.3.2007; e REsp 971853/RS, Terceira Turma, Rel. Min. Pádua Ribeiro, DJ de 24.09.2007).

Esta solução deve ser mantida, pois coloca o contrato dentro do que, em média, vem sendo considerado razoável segundo as próprias práticas do mercado. Não se deve afastar, todavia, a possibilidade de que o juiz, de acordo com seu livre convencimento racional, indicar outro patamar mais adequado para os juros, segundo as circunstâncias particulares de risco envolvidas no empréstimo.

Como se percebe, o STJ tem sedimentado o entendimento de que a taxa média publicada pelo Bacen deve ser um importante parâmetro a ser observado para a averiguação da abusividade da taxa de juros contratada e para a sua revisão judicial.

Observa-se, contudo, que tal averiguação deve ser buscada segundo as peculiaridades do caso concreto, não bastando apenas figurar a taxa contratada acima dessa média de mercado para ensejar a revisão judicial.

#### **4.3 Crítica ao Critério de Revisão Judicial**

O principal parâmetro adotado pelo STJ na averiguação da prática de abuso na cobrança de juros por instituições bancárias é a taxa média de juros para o tipo específico de empréstimo, de acordo com as publicações do Bacen, na data do contrato.

Embora esse critério traga como vantagem a simplicidade, facilitando com isso a identificação de taxas de juros abusivas, pode-se fazer algumas críticas.

Indaga-se, primeiramente, se a taxa média de juros verificada no mercado de fato garante a não ocorrência de abusos na fixação de juros. Isto é, o mercado bancário pratica taxas médias que não importem em lucros exorbitantes por parte das instituições bancárias em detrimento do consumidor?

Essa pergunta não tem fácil resposta. Recorre-se à teoria econômica para tentar nortear essa resposta. De forma simplista, pode-se afirmar que se o mercado encontra-se em concorrência perfeita, o lucro médio praticado não importaria em ganhos extraordinários, a não ser em momentos transitórios de ajuste.

É que sempre que houvesse ganhos extraordinários, haveria também a entrada de novas empresas nesse segmento, aumentando a concorrência e voltando a reduzir as margens de lucro auferidas a um custo de oportunidade médio da própria economia.

A concorrência perfeita, entretanto, exige a satisfação de uma série de condições: grande número de pequenas empresas, produto homogêneo, livre mobilidade de recursos e perfeito conhecimento (FERGUNSON 1989, p. 276-279).

A primeira condição requer que os agentes econômicos atuantes sejam pequenos em relação ao mercado, não podendo exercer influência perceptível no preço. A satisfação dessa primeira condição se mostra deficiente no caso do sistema bancário brasileiro. Fato é que os 4 maiores bancos brasileiros são responsáveis por cerca de R\$ 1,7 bilhões em operações de crédito e

arrendamento mercantil de um total de R\$ 2,7 bilhões em todo o Sistema Financeiro Nacional, o que representa cerca de 63% do mercado, segundo informações do Bacen (Bacen, 2013). Tal situação tem sido agravada com a compra e fusão de bancos, aumentando ainda mais a existência de grandes corporações e a concentração de mercado (LUFT 2013).

A segunda condição é provavelmente a que mais se aproxima do ideal, pois existe uma série de produtos comparáveis e perfeitamente homogêneos, como o juro sobre o cheque especial, juros no atraso de faturas do cartão de crédito, empréstimo consignado, entre outros.

Falha, todavia, a livre mobilidade de recursos. Essa condição implica que os agentes e os recursos podem entrar e sair do mercado como resposta a estímulos/desestímulos monetários.

O setor bancário é setor fortemente regulado, haja vista sua importância para a economia e a circulação de riqueza. A entrada de novos agentes se dá mediante autorização do Bacen, que tem exigências rigorosas e traz elevados custos. Se é difícil a entrada no mercado, a saída é ainda mais. O fechamento de um banco é procedimento complexo e envolve inúmeros procedimentos fiscais, contábeis e burocráticos.

Do ponto de vista dos consumidores, embora o Bacen tenha adotado medidas regulatórias facilitando a movimentação entre bancos, exemplo disso é a portabilidade, há exigências burocráticas que demandam tempo por parte do correntista, tanto na entrada, como na saída de um banco. Por essas razões não se verifica o atendimento da condição de livre mobilidade de recursos.

Em relação ao quarto requisito, o perfeito conhecimento implica que os agentes, consumidores e bancos, devem deter pleno conhecimento das taxas, tarifas e condições oferecidas pelos

agentes de forma a poderem tomar decisões racionais que melhor lhes favoreçam.

O Bacen preocupou-se, nos últimos anos, em aumentar o nível de informações disponíveis ao consumidor e disponibiliza uma série de informações em seu *website*. Mesmo assim, essas informações não são completas. Não há, por exemplo, até a realização desse trabalho, informações a respeito de taxas de juros praticadas no financiamento de cartão de crédito, pagamento de faturas a menor, ou de débitos inadimplidos.

Além disso, o nível de informação do usuário médio brasileiro do sistema financeiro é muito baixa e a pouca educação financeira gera comportamentos economicamente irracionais. Pesquisa publicada na Exame indica que 69% das pessoas não sabem quanto pagam de juros no cheque especial e que 66% não sabem quanto é o juros do cartão de crédito com fatura em atraso (Ilumeo e Ricam Consultoria 2014). Por essas razões, pode-se concluir que o nível de informação dos consumidores é muito baixo.

Como visto, o mercado de crédito bancário está muito longe de ser considerado um mercado de concorrência perfeita. Pode-se falar em mercado onde grandes players exercem forte influência nos preços praticados, com possibilidade de formação de cartel, pouca mobilidade de recursos e baixo nível de informações dos agentes. Como consequência não há qualquer evidência econômica de que as taxas médias de juros praticadas tenham embutidas apenas uma lucratividade normal e equivalente ao custo de oportunidade geral da economia.

Ao contrário, há evidências de que os bancos brasileiros são extremamente lucrativos e suas margens obtidas são muito elevadas. Relatório anual do Banco Internacional de Compensações coloca os bancos brasileiros como os que praticam os maiores *spreads* do mundo, alcançando o 3º lugar em rentabilidade (Banco Internacional de Compensações 2013).

O próprio Bacen em diversos relatórios de economia bancária e crédito, a exemplo os de 1999, 2004, 2008, 2009 e 2011, destaca o *spread* bancário como muito elevado e alvo de medidas regulatórias com o objetivo de sua redução.

A Proteste em parceria com a FGV produziu pesquisa que comparou as taxas cobradas nos cartões de crédito em cinco países, quatro da América do Sul e o México. Como resultado, identificou que a taxa média brasileira é cerca de 40 vezes maior que a taxa básica de juros (Selic), alcançando o valor médio de 280,82% a.a., e superior ao segundo colocado em mais de 500%, a Colômbia com 44,88% (Proteste e FGV 2014).

Como se percebe, a média das taxas praticadas em diversos tipos de crédito está, certamente, incorporando lucros extraordinários por parte das instituições bancárias. Então, para esses casos, mesmo que o consumidor busque o Judiciário, não encontrará amparo para a correção de abusos praticados.

Além dessa crítica, podem-se citar outros problemas relacionados ao critério adotado pelo STJ. Fabiano Jantalia, em seu livro “Juros Bancários” anota, em síntese, duas questões: impessoalidade do critério de abusividade adotado e inadequação da taxa média divulgada pelo Banco Central como parâmetro de abusividade.

A taxa de juros é estabelecida levando-se em conta a condição pessoal do financiado. A instituição financeira, em tese, define os juros dos empréstimos considerando histórico, condição econômico-financeira, garantias, nível de relacionamento, entre outros fatores, do cliente. Dessa forma, é de se esperar a cobrança de juros maiores dos clientes que possuem maior risco de inadimplência e vice-versa.

A taxa média praticada pelo mercado pode, portanto, ser abusiva, em casos em que os riscos associados ao cliente sejam abaixo da média, bem como, a contratação por uma taxa de juros

acima da média pode ser adequada a clientes que possuem riscos acima da média. O Judiciário, na aplicação da regra estabelecida pelo STJ, pode incorrer, por isso, em avaliações equivocadas para a identificação de abusos.

Os objetivos do Bacen na divulgação das taxas de juros praticadas pelos bancos, seriam, segundo o autor:

...(i) oferecer instrumentos aos tomadores para comparar as taxas de crédito praticadas no mercado, fomentando a concorrência; e (ii) subsidiar a tomada de decisões da autarquia na condução da política econômica do país. (JANTALIA 2012, p. 244)

Por essa razão, esses dados não são mais bem detalhados, nem submetidos a tratamento estatístico aprofundado, para que possam ser considerados como uma taxa média de mercado. Além disso, são informações autodeclaradas pelas instituições financeiras, não havendo uma fiscalização mais rigorosa por parte do Bacen. Também não levam em conta questões pessoais dos tomadores e, em alguns casos, como na modalidade “pessoa física – crédito pessoal não consignado” possuem valores consolidados, contendo mais de um tipo de operação de crédito.

Por todo o exposto, entende-se que o critério adotado pelo STJ, cuja a aplicação é orientada para as demais instâncias judiciais, para identificação de abusos e, quando for o caso, revisão judicial de taxas contratadas de juros, não é capaz de avaliar acuradamente a existência de onerosidade excessiva.

## 5. CONCLUSÃO

A legislação no Brasil colônia proibia a cobrança de juros, em razão da tradição cristã portuguesa. Com o crescimento do comércio e da classe burguesa, o sistema normativo foi gradativamente modificado, até a total liberação no Brasil império. A livre pactuação das taxas de juros entre as partes prevaleceu até a publicação do Decreto 22.626/1933, Lei da Usura, que limitou a pactuação dos juros “ao dobro da taxa legal”.

Esse regramento geral, ainda que não revogado, teve sua abrangência reduzida em 1964, quando da edição da Lei 4.595/1964, que instituiu o Conselho Monetário Nacional (CMN) e lhe atribuiu competência para definição das taxas de juros no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Este estabeleceu que as taxas de juros são pactuadas por livre negociação entre as partes, regra vigente até hoje, salvo legislação especial em certos mercados específicos.

Muito embora a CF/88 tenha estabelecido que o sistema financeiro nacional (SFN) deve servir aos interesses da coletividade, o Bacen constatou a prática de elevadas taxas de juros e tornou-se política pública a diminuição dos juros praticados pelos bancos. Dessa forma, foram adotadas diversas medidas legislativas e regulatórias com o objetivo de reduzir os riscos de inadimplência, aumentar a concorrência entre os agentes financeiros e a transparência das taxas de juros praticadas e permitir a livre movimentação dos consumidores, para induzir a diminuição dos juros.

Ainda que as taxas médias de juros praticadas nos últimos 15 anos, no Brasil, tenha sofrido inegável redução, verifica-se, atualmente, um *spread* bancário excessivamente elevado e a prática, em certos tipos de crédito, de juros superiores a 900% a.a., o que permite concluir que as medidas legislativas e regulatórias adotadas não foram suficientes para coibir lucros exorbitantes e

abusos, por parte das instituições financeiras, levando o consumidor a recorrer ao Poder Judiciário.

O Poder Judiciário, com base no Código de Defesa do Consumidor, atua corrigindo abusos praticados. Ocorre que o critério usado pelo STJ, que serve de orientação às demais cortes, é a comparação do juro contestado com a média do mercado, publicada pelo Bacen. Tal critério, embora simples e de fácil utilização, não é adequado, na medida em que: i) pressupõe ser o valor médio isento de abuso, havendo evidências do contrário; ii) não leva em consideração as particularidades do financiado; iii) a taxa média publicada pelo Bacen não tem o detalhamento e o tratamento estatístico adequado para ser usado como referência no âmbito do judiciário.

Por todo o exposto, conclui-se que o tratamento legislativo e regulatório dado à questão dos juros no âmbito do sistema financeiro nacional, bem como as intervenções do Poder Judiciário nos casos concretos não são suficientes e adequados para corrigir e coibir abusos praticados, deixando o consumidor, usuário do sistema bancário, sem a adequada proteção e contrariando o mandamento constitucional de que o SFN deve servir aos interesses da coletividade.



## 6. BIBLIOGRAFIA

Brasil, Consultoria-Geral da República, Parecer CCR SR-70, de 6 de outubro de 1988 (Presidente José Sarney 1988).

STF, Súmula 121, de 13 de dezembro de 1963 (Brasília 1963).

Brasil, Lei da Usura, Decreto 22.626 de 7 de abril de 1933 (Governo Provisório de Getúlio Vargas 1933).

Brasil, Lei de 24 de outubro de 1832 (Assembléia Geral do Brasil 1832).

Brasil, Lei de 24 de outubro de 1832 (Assembléia Geral do Brasil, 1832).

Brasil, Código Comercial, Lei 556 de 25 de junho de 1850 (D. Pedro II, 1850).

Brasil, Código Civil, Lei 3071 de 1º de janeiro de 1916 (Congresso Nacional, 1916).

Brasil, Lei da Usura, Decreto 22.626 de 7 de abril de 1933 (Governo Provisório de Getúlio Vargas, 1933).

Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 (Assembléia Nacional Constituinte, 1934).

Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937 (Presidente Getúlio Vargas, 1937).

Brasil, Decreto-lei 869, de 18 de novembro de 1938 (Presidente Getúlio Vargas, 1938).

Brasil, Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (Congresso Nacional, 1964).

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (Congresso Nacional 1988).

Brasil, Lei 9.430, de 27 de dezembro de 1996 (Congresso Nacional 1996).

Banco Central do Brasil, Resolução 389, de 15 de setembro de 1976 (Conselho Monetário Nacional 1976).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 3.401, de setembro de 2006 (CMN 2006).

Supremo Tribunal Federal, Súmula 596, de 15 de dezembro de 1976 (Brasília 1976).

Brasil, Código Comercial, Lei 556 de 25 de junho de 1850 (D. Pedro II 1850).

Brasil, Código Civil, Lei 3071 de 1º de janeiro de 1916 (Congresso Nacional 1916).

Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 (Assembléia Nacional Constituinte 1934).

Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937 (Presidente Getúlio Vargas 1937).

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (Congresso Nacional 1988).

Brasil, Consultoria-Geral da República, Parecer CCR SR-70, de 6 de outubro de 1988 (Consultor-geral da República 1988).

Brasil, Código Civil de 2002, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Congresso Nacional 2002).

Brasil, Código Tributário Nacional, Lei 5.172/1966, de 25 de outubro de 1966 (Congresso Nacional 1966).

Regimento Interno do Banco Central do Brasil, Portaria 29.971, de 4 de março de 2005 (Bacen 2005).

Banco Central do Brasil, Circular 1.365, de 6 de outubro de 1988 (Brasília 1988).

Banco Central do Brasil, Circular 2.957, de 30 de dezembro de 1999 (Bacen 1999).

Bacen, Circular 3.567/2011, de 12 de dezembro de 2011 (Brasília 2011).

Brasil, Alvará de 5 de maio de 1810 (Regência de D. Pedro II, 1810).

Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (Assembléia Constituinte, 1946).

Brasil, Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Congresso Nacional 1990).

Brasil, Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003 (Congresso Nacional 2003).

Brasil, Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004 (Congresso Nacional 2004).

Brasil, Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Congresso Nacional 2005).

Brasil, Lei 11.235, de 22 de dezembro de 2005 (Congresso Nacional 2005).

Brasil, Lei 11.382, de 6 de dezembro de 2006 (Congresso Nacional 2006).

Brasil, Lei 12.414, de 9 de junho de 2011 (Congresso Nacional 2011).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 2.835, de 30 de maio de 2001 (CMN 2001).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 2.933, de 28 de fevereiro de 2002 (CMN 2002).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 3.516, de 6 de dezembro de 2007 (CMN 2007).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 3.517, de 6 de dezembro de 2007 (CMN 2007).

Conselho Monetário Nacional, Resolução 3.518, de dezembro de 2007 (CMN 2007).

Congresso Nacional, Emenda CF 40, de 29 de maio de 2003 (Brasília 2003).

Brasil, Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (Congresso Nacional, Congresso Nacional 1964).

Brasil, Decreto-lei 869, de 18 de novembro de 1938 (Presidente Getúlio Vargas, 1938).

Portugal, Ordenações Filipinas, 11 de janeiro de 1603 (Rei Filipe II, 1603).

Portugal, Alvará de 14 de fevereiro de 1609 (Rei Filipe II, 1609).

Portugal, Alvará de 23 de agosto de 1623 (Filipe III, 1623).

Portugal, Alvará de 17 de janeiro de 1757 (D. José I, 1757).

Supremo Tribunal Federal, Adin 4, publicado em 25 de junho de 1993 (STF 1993).

Supremo Tribunal Federal, Adin 2.591, de 13 de abril de 2007 (STF 2007).

Superior Tribunal de Justiça, Súmula 285, de 13 de maio de 2004 (STJ 2004).

Superior Tribunal de Justiça, Súmula 297, de 9 de setembro de 2004 (STJ 2004).

Supremo Tribunal Federal, Súmula 121, de 13 de dezembro de 1963 (Brasília 1963).

Banco Central do Brasil, Circular 3.297, de 31 de outubro de 2005 (Brasília 2005).

STF, Súmula 596, publicada em 3 de janeiro de 1977 (Brasília 1977).

Supremo Tribunal Federal, Súmula 648 publicada em 13 de outubro de 2003 (Brasília 2003).

Superior Tribunal de Justiça, REsp 1061530, de 10 de março de 2008 (2008).

Bacen,. *Banco Central do Brasil, 50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional*. 12 de 2013.

<http://www4.bcb.gov.br/top50/port/ArquivoZip.asp> (acesso em 20 de maio de 2014).

Banco Central do Brasil. “Séries Temporais.” <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp> (acesso em 8 de maio de 2014).

Banco Central do Brasil. “Juros e Spread Bancário no Brasil.” Edição: 3. 1. 1999. <https://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread1.pdf> (acesso em 20 de maio de 2014).

Banco Central do Brasil. “Taxas de Juros por Instituição Financeira.” 2014. <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/infopban/txcred/txjuros/Paginas/RelTxJuros.aspx?tipoPessoa=1&modalidade=216&encargo=101> (acesso em 8 de maio de 2014).

Banco Internacional de Compensações. “Bancos brasileiros são os mais lucrativos do mundo há pelo menos 13 anos.” 2013. <http://www.afbnb.com.br/arquivos/File/Bancos%20brasileiros%20os%20mais%20lucrativos%20do%20mundo.pdf> (acesso em 20 de maio de 2014).

BEVILACQUA, C. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 10<sup>a</sup>. Edição: Rio de Janeiro. Vol. IV. Rio de Janeiro, RJ, 1955.

CLEBSCH, T. “Juros Moratórios nos Contratos de Mútuo.” *Direito em Debate*, 24 de julho de 2005: p. 87-109.

Comissão de Valores Mobiliários. *Estrutura do Sistema Financeiro Nacional* - SFC. 2014. [http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Investidor\\_Estrangeiro/o\\_mercado\\_de\\_valores\\_brasileiros/Estrutura\\_Funcionamento.html](http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Investidor_Estrangeiro/o_mercado_de_valores_brasileiros/Estrutura_Funcionamento.html) (acesso em 5 de maio de 2014).

FERGUNSON, C.E. *Microeconomia*. 12<sup>a</sup> Edição. Edição: Forense Universtitária. Tradução: A. G. e Brandão, A. P. Barbassa. Vol. 1. 1 vols. Rio de Janeiro, RJ, 1989.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª Edição. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2007.

Ilumeo e Ricam Consultoria. “5 dados alarmantes sobre a vida financeira dos brasileiros.” *Exame.com*. 6 de maio de 2014. <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/5-dados-alarmantes-sobre-a-vida-financeira-dos-brasileiros> (acesso em 20 de maio de 2014).

JANSEN, Letácio. *Panorama dos juros no direito brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2002.

JANTALIA, F. *Juros Bancários*. Vol. 1. 1 vols. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2012.

LUFT, A. e ZILLI, J. B. “Concentração de mercado: uma análise para a oferta de crédito pelo setor bancário brasileiro.” *Teoria e Evidência Econômica*, 17 de maio de 2013, Ano 19 ed.

MACIEL, J. F. R. “Ordenações Filipinas - considerável influência no direito brasileiro.” *Jornal Carta Forense*. 04 de setembro de 2006.

<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484> (acesso em 22 de abril de 2014).

Proteste e FGV. “País continua campeão de juro no cartão.” *Proteste*. 16 de janeiro de 2014. <http://www.proteste.org.br/dinheiro/cartao-de-credito/noticia/pais-continua-campeao-de-juro-no-cartao> (acesso em 20 de maio de 2014).

TOMAZETTE, M. *Curso de Direito Empresarial - Títulos de Crédito*. 2ª Edição. Edição: Editora Atlas S.A. Vol. 2. São Paulo, SP, 2011.